

INTELIGENCIA TERRITORIAL PARA UNA REDEFINICIÓN
EFICIENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Basilia Almasa Maza

RESUMEN:

Este trabajo parte del supuesto de que, pese a la crisis, el proyecto europeo continuará inspirándose en los valores de competitividad económica, justicia social y cohesión territorial. Sin embargo, como se argumentará en el primer apartado, la continuidad de las políticas públicas en este contexto de crisis, especialmente la de cohesión territorial, estará supeditada, hoy más que nunca, a la clara demostración de su eficacia y eficiencia. La segunda sección abordará un análisis de las herramientas y procesos que en opinión de la autora sería necesario reforzar para lograr esa eficiencia. Por último, el tercer apartado plantea las potencialidades de los métodos y herramientas de la inteligencia territorial para reforzar esos procesos y lograr por tanto una implementación eficiente y eficaz de las políticas públicas que garanticen su continuidad.

- * Directora de Área de Innovación de la Fundación Pública Andaluza. Andalucía Emprende. • mbalmansa@andaluciaemprende.es

La autora escribe este artículo a título personal, sus planteamientos y opiniones, derivadas de una experiencia de más de quince años en el campo de la políticas públicas en diferentes puestos de responsabilidad. No representan en modo alguno los de la Fundación para la cual trabaja.

PALABRAS CLAVE:

políticas de cohesión, gobernanza territorial, observación territorial, evaluación, eficiencia.

ABSTRACT:

This work is based on the assumption that, despite the crisis, the European project will continue inspired by the values of economic competitiveness, social justice and territorial cohesion. However, as it is argued in the first section, the continuity of the public policies in this context of crisis, especially those of territorial cohesion, will be conditioned to the clear demonstration of its effectiveness and efficiency. The second section will address an analysis of the tools and processes that would be necessary to achieve this efficiency. Finally, the third section discusses the potential of the methods and tools of the intelligence territorial to reinforce these processes and to get an implementation of both efficient and effective public policies that ensure its continuity.

KEY WORDS:

Cohesion Policy, territorial governance, territorial observation, evaluation, efficiency.

1. INTRODUCCIÓN

¿Estamos asistiendo a un cambio radical, o incluso a una ruptura, en el proceso de creación de políticas públicas como consecuencia de la crisis y de las medidas que la Unión Europea está tomando para proteger la eurozona? ¿Qué papel le está reservado a la política de cohesión europea, pieza clave de la evolución de las regiones menos desarrolladas? ¿Qué transformaciones es necesario acometer en el enfoque y en su implementación para lograr su continuidad aún en un periodo, en principio indefinido, de fuertes restricciones presupuestarias como el que se avecina?

Este trabajo parte del supuesto de que, aunque es pronto para saberlo, y hay algunos indicios preocupantes, el proyecto europeo continuará inspirándose en los valores de competitividad económica, justicia social y cohesión territorial. Sin embargo, como se argumentará en el primer apartado, la continuidad de las políticas públicas en este contexto de crisis, especialmente las de cohesión territorial, estará supeditada, hoy más que nunca, a la clara demostración de su eficacia y eficiencia. La segunda sección abordará un análisis de las herramientas y procesos que en opinión de la autora sería necesario reforzar para lograr esa eficiencia. Por último, el tercer apartado plantea las potencialidades de los métodos y herramientas de la

inteligencia territorial para reforzar esos procesos y logara por tanto una implementación eficiente y eficaz de las políticas públicas que garanticen su continuidad.

2. ¿CÓMO CONTINUAR EL CAMINO? HACIA UNOS NUEVOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EUROPA.

Observando las transformaciones de países como España, Portugal o Irlanda, podemos estar seguros de que veinte años de Política de Cohesión en Europa han tenido un gran impacto. Sin embargo, a estas alturas aún no somos capaces de medir esos resultados de una forma exhaustiva, sistemática y comparable en todos los territorios de la UE.

Y esto es así porque, lamentablemente, hemos cometido fallos importantes en el proceso de aprendizaje que debía ir aparejado a la experiencia de planificación y ejecución de las políticas públicas, para asegurar una mejora permanente de la eficiencia. No hemos conseguido dotarnos de sistemas de datos pertinentes y aplicables a la acción territorial, ni hemos interiorizado con rigor los mecanismos de definición de estrategias y modelos de intervención exitosos y su correspondiente transferencia entre agentes. Aunque la Política de Cohesión ha contribuido de forma decisiva a que las administraciones se *familiaricen* con el concepto de evaluación, no lo hemos incorporado de manera efectiva a los procesos de planificación y gestión, para apoyar la toma de decisiones y verificar la eficiencia de nuestras intervenciones. Afrontamos, por tanto, estos tiempos difíciles con la experiencia y sobre la base de los resultados alcanzados en los 20 años de política de cohesión en Europa. Pero, también, con lagunas técnicas y administrativas que limitan nuestra eficiencia y que deben ser cubiertas para contribuir a la continuidad de las políticas públicas en tiempo de crisis.

Sobre el presente y futuro de estas políticas se plantean grandes preguntas sin respuestas definitivas, especialmente las relacionadas con la concreción del nuevo modelo social europeo y el papel que deben jugar las instancias públicas y privadas en distintos niveles de descentralización, así como las relacionadas con las prioridades en las que deben concentrarse las políticas y las correspondientes asignaciones presupuestarias.

Probablemente, uno de los productos más significativos de este debate general es el Informe Barca sobre la Política de Cohesión Europea, auspiciado por la propia Comisión Europea y publicado hace poco más de un año (Barca, 2009). Este documento ofrece un análisis riguroso sobre lo que ha sido hasta ahora la Política de Cohesión, con el valor añadido de discusiones punto por punto sobre lo que la hace ejemplar, sobre lo que debe conservarse, sobre los temas en los que hay que

profundizar y sobre las desviaciones e interpretaciones erróneas que se han producido en los últimos años y que deben ser eliminadas o re-conceptualizadas.

En este sentido, el Informe Barca es el punto de referencia obligado y clave en un debate más amplio sobre el modelo político asociado al modelo de desarrollo socioeconómico, en el proceso de redefinición en una Europa afectada por la crisis. La lectura de este informe puede resultar muy útil para aquellos que quieran conocer la génesis y evolución de la Política de Cohesión así como vislumbrar su futuro y debería ser obligada para todos los operadores que participan en la gestión de la misma.

La primera parte del informe, utilizando como fuente a los diseñadores y operadores de la época, muestra cómo la influencia anglosajona en la génesis de la Política no evitó un enfoque inicial claramente territorial. Enfoque que se fue desviando progresivamente hacia posturas más “neoliberales” para desembocar en políticas sectoriales económicas y sociales, relegando la dimensión territorial al desarrollo local (con en Programa Leader en zonas rurales y el Urban en barrios de ciudades) y a la cooperación territorial. En este punto, los autores del informe apuestan claramente por el retorno a una política territorializada, basada en una estrategia de desarrollo a largo plazo, siguiendo procesos institucionales participativos y cooperativos, y sostenida por un sistema de gobernanza multinivel que incluya transferencias financieras sometidas a una fuerte condicionalidad.

Las prioridades de este modelo “territorial” de cohesión serían, por un lado, luchar a la vez contra la infraexplotación del potencial local y contra las desigualdades sociales persistentes sobre un territorio determinado; por otro, promover la producción integrada de bienes y servicios colectivos, determinados en función de las preferencias y del ‘savoir-faire’ local.

Este enfoque supone romper con el modelo predominante durante estos últimos años, que legitimaba una división de tareas entre la Unión Europea, responsable de los mercados y la liberalización, y los Estados miembros, garantes de la protección social y el bienestar. Además, implica la entrada de un nuevo actor estratégico en el proceso de creación de políticas públicas: la sociedad civil, la población beneficiaria, que deja de ser exclusivamente objeto de intervención para convertirse en elemento activo y determinante del modelo de desarrollo aplicable a su territorio.

Es posible que la urgencia de las medidas de protección de la eurozona, tomadas por la UE tras lo sucedido en Grecia y España, dificulte o posponga la propuesta del Informe sobre la necesidad de un estatuto refundador de la Unión ampliada, que incluya no sólo la dimensión económica de la construcción europea, sino también sus dimensiones políticas y sociales. En cualquier caso, de esta primera parte del informe, hay que retener los conceptos de *condicionalidad*, *eficiencia* y *enfoque a*

resultados, como elementos determinantes para la continuidad futura de las políticas públicas.

Barca presenta la *condicionalidad*, en primera instancia, como garante contra los riesgos inherentes a una política territorializada, principalmente los relacionados con la posibilidad de malversación de fondos o de acaparamiento de los mismos por las élites locales. Pero esta condicionalidad, que deberá materializarse en una relación contractual con la Comisión Europea, se presenta también como garantía de eficiencia en la gestión de las políticas y fondos públicos. En este sentido, el informe reconoce el limitado conocimiento disponible sobre la eficacia real de las políticas de desarrollo, debido, sobre todo, a la escasa solidez de las evaluaciones microeconómicas realizadas por los Estados miembros, realizadas con un fuerte tropismo en cuanto a criterios y métodos y sin una estrategia clara de evaluación de impacto.

El concepto de condicionalidad y la consiguiente relación contractual, el enfoque a resultados y las garantías de eficiencia, implican que la nueva política de cohesión reformada debe apoyarse en *metodologías avanzadas, centradas en resultados, indicadores y en una moderna gobernanza a varios niveles*.

3. CONDICIONES PARA LA CONTINUIDAD: HERRAMIENTAS Y PROCESOS PARA LA EFICIENCIA.

La redefinición política, técnica y operativa de las políticas públicas es urgente y el tiempo disponible para llegar a conclusiones muy limitado, por lo que es importante instar a los operadores, a los actores territoriales directamente implicados, para que se anticipen e incorporen métodos científicos en el diseño, gestión y evaluación de sus intervenciones.

En el mejor de los escenarios, la financiación pública en el futuro más inmediato exigirá a estos operadores cierto nivel de garantía previa sobre su capacidad para identificar prioridades, asignar recursos, estimar resultados y medir el impacto de sus intervenciones. Para ello, existen ya numerosas herramientas testadas, con base científica y adaptadas a los actores territoriales, por lo que el foco de atención debería centrarse más en el uso, en cómo deben aplicarse estas herramientas, que en la elaboración de nuevos prototipos.

De hecho, en el nuevo escenario de intervención pública, la incorporación de herramientas TIC tendrá que ir asociada a protocolos de funcionamiento basados en los principios de gobernanza multinivel, participación, cooperación y eficiencia. En este sentido, la experiencia de las últimas décadas y las recomendaciones del Informe Barca nos proporcionan pistas claras sobre algunas de las reglas determinarán los procesos de planificación, gestión y evaluación de políticas públicas.

A) LO “PÚBLICO” INCLUYE TANTO A LAS INSTITUCIONES COMO A LA SOCIEDAD CIVIL: GOBERNANZA MULTINIVEL Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN.

El discurso más crítico contra las intervenciones públicas de apoyo al desarrollo socioeconómico arremete directamente contra las políticas basadas en los principios de cohesión social y territorial, apostando, en su lugar, por políticas sectoriales que primen la competitividad económica, y dejando los aspectos de protección social y bienestar bajo la responsabilidad de los gobiernos nacionales o como beneficio colateral del crecimiento económico.

Frente a esta corriente, en otros ámbitos se defiende que la intervención pública externa es determinante en las dinámicas de desarrollo y se apuesta, por lo tanto, por reforzar un sistema de gobernanza multinivel en el que juega un papel muy activo la sociedad civil.

En este sistema de gobernanza serán claves de éxito los mecanismos de cooperación entre los distintos niveles de descentralización, las relaciones de transferencia y coordinación y la participación efectiva de las poblaciones beneficiarias (aún sorteando los obstáculos de las élites locales). Por lo tanto, la calidad técnica y la base científica de las herramientas deben ir acompañadas de procedimientos y protocolos de actuación que garanticen la operativa de esa gobernanza multinivel y la participación activa de la población beneficiaria.

Así, los operadores deben incorporar, no sólo sistemas de datos y herramientas de gestión de la información, sino también, y muy especialmente, modelos de funcionamiento cooperativo, materializados en estructuras formales y permanentes, capaces de rentabilizar el conocimiento obtenido a través de las TIC. Estas estructuras, que en el modelo de Inteligencia Territorial adoptan la forma de Observatorios Territoriales, garantizarán que las herramientas TIC se utilicen para planificar, gestionar y evaluar intervenciones según los principios de gobernanza, colaboración y participación exigidos en el nuevo escenario. Los observatorios no son, por tanto, nuevos operadores en el territorio, sino un espacio funcional en el que los operadores materializan los procesos de gobernanza asociados a la intervención territorial.

B) ENFOQUE SECTORIAL O ENFOQUE TERRITORIAL: LA DINÁMICA DEL TERRITORIO DECIDE.

Directamente relacionado con el debate sobre los términos de gobernanza, y con los mismos defensores y detractores, se plantean otras dos posturas contrapuestas.

Una defiende que las desigualdades territoriales son consecuencia inevitable del crecimiento y pone en duda la capacidad de las instituciones del nivel descentralizado para paliar este “daño colateral”. Desde este punto de vista, se apuesta

por centrar esfuerzos en el fomento de la competitividad de las regiones mediante políticas sectoriales y, como respuesta a las desigualdades territoriales, se ofrece la opción de la movilidad.

La otra perspectiva apuesta por políticas de apoyo territorializadas, capaces de poner en valor el potencial local inexplorado y de actuar directamente sobre la exclusión social. Este enfoque enlaza directamente con la necesidad de reforzar la gobernanza multinivel, desde el momento en que considera que la capacidad de un territorio para explotar su potencial depende, no tanto de las condiciones tecnológicas dadas, como de la capacidad de interacción entre instituciones y decisiones públicas y privadas, económicas y políticas.

Una primera aproximación simplista a estos enfoques identificaría las políticas sectoriales con las regiones ricas y las políticas territorializadas con las regiones Objetivo 1, dejando al margen de la intervención pública a los núcleos de pobreza y exclusión de las regiones más desarrolladas y, a su vez, a los sectores emergentes y estratégicos de las regiones en crecimiento. Esta dualidad, aparentemente excluyente, se soslaya fácilmente si entendemos el territorio como sujeto activo y determinante de los procesos de desarrollo que en él se producen. Desde este punto de vista, el enfoque sectorial vs. territorial ya no es una decisión a priori de los creadores de las políticas públicas sino una opción implícita, y no necesariamente excluyente, en la dinámica de cada territorio.

Por lo tanto, las herramientas (sistemas de datos y TIC) no sólo deben ser utilizadas en el marco de procesos de gobernanza sino que también, habrán de proporcionar el conocimiento necesario sobre la estructura y, especialmente, sobre la dinámica del territorio sobre el que se pretende actuar. Este conocimiento dará la orientación necesaria para establecer las prioridades y el enfoque de las políticas públicas en cada territorio.

C) LA EFICIENCIA DEBE SER LA RESPUESTA AL AJUSTE PRESUPUESTARIO: LA EVALUACIÓN COMO PARTE INTEGRANTE DE LA GESTIÓN.

Sin valorar qué modelos de los que estamos esbozando suponen una mayor carga presupuestaria e, incluso, dando por sentado que los recursos disponibles sean los mismos en cualquiera de las opciones, debemos partir de la base de que a partir de ahora, y por tiempo indefinido, habrá que dar respuesta a un ajuste creciente del presupuesto disponible para las políticas de desarrollo, sean de cohesión o sectoriales, se apoyen en un sistema de gobernanza multinivel o en una división jerárquica de tareas.

La única respuesta posible al ajuste económico es una asignación eficiente de los recursos, para evitar que los resultados descendan de manera proporcional al

presupuesto disponible. Aunque la cultura de la evaluación aún no está completamente enraizada y extendida en el entorno de las políticas públicas, existe un consenso generalizado, más o menos intuitivo, sobre el amplio margen de mejora de la eficiencia de las intervenciones. Cubrir ese margen de eficiencia será lo que permita mantener e, incluso, mejorar los resultados en periodos de ajuste presupuestario.

Generalmente, la evaluación se acomete como fase final de las intervenciones, con el enfoque burocrático de las tareas obligatorias vinculadas a la justificación administrativa y económica de los gastos públicos. En las fases previas de planificación, la evaluación se afronta como un requisito incómodo para la solicitud de fondos y suele realizarse sin apoyo de metodologías y herramientas científicas y testadas. Por otro lado, las evaluaciones realizadas habitualmente adolecen de cierto tropismo que reduce claramente su utilidad como soporte para la toma de decisiones. Para optimizar la eficiencia de las intervenciones, la evaluación debe dejar de ser una recogida de información para terceros (proveedores de fondos y electores), - de ahí el tropismo de los criterios y métodos utilizados- y convertirse en una fuente de información para los propios operadores.

La evaluación debe formar parte del proceso de gestión de políticas públicas y, por lo tanto, contribuir al conocimiento de la estructura y dinámica territorial, ajustándose a las reglas de juego mencionadas: colaboración, participación, gobernanza multinivel y apoyo de herramientas TIC y en sistemas de datos pertinentes.

La principal utilidad de la evaluación debería ser *reducir la incertidumbre y la ineficiencia* en relación con: la previsión de resultados, de los recursos necesarios y de la relación “coste-beneficio”; la pertinencia de las intervenciones según las prioridades políticas, el potencial del territorio y la predisposición de la población beneficiaria; la visualización, comunicación y transferencia de estrategias y resultados.

En definitiva, en el actual proceso de deconstrucción y “re-conceptualización” de las políticas públicas, los operadores, los actores territoriales, es decir, quienes participan en la toma de decisiones y trabajan con las poblaciones beneficiarias, tendrán que contribuir activamente a la definición de nuevos caminos para la continuidad de las políticas públicas.

Mantenerse a la espera de los procesos que se deriven de un nuevo modelo aún sin concretar, o funcionar por inercia con esquemas y herramientas propias de procesos pasados sería claramente ineficiente, algo imposible de asumir en la actual situación económica.

Por lo tanto, los actores territoriales deben plantearse si sus conocimientos sobre el territorio, los tejidos institucionales territoriales y las herramientas empleadas para el análisis y la gestión territorial son suficientes para hacer frente a los desafíos de la *gobernanza territorial* y del *desarrollo*.

Las reglas y valores básicos con los que tendremos que jugar en el nuevo escenario ya están sobre la mesa. Independientemente del peso que tengan las políticas sectoriales frente a las territoriales, o de cómo se reforme el actual sistema de gobernanza, hay una serie de “factores de éxito” o condiciones para la eficiencia que deben ser asumidos más allá del discurso político e incorporados a los instrumentos y herramientas de los actores territoriales:

- *El territorio*, como espacio de interrelación de sujetos y agentes, no es sujeto pasivo de las estrategias de intervención, sino elemento activo en los procesos de desarrollo y aliado de los actores territoriales en los procesos de evaluación para la toma de decisiones.
- *El desarrollo territorial* como resultado de una combinación virtuosa de la capacidad de auto-organización del territorio y de la efectividad de la ingeniería de intervención territorial.
- Los *métodos y herramientas científicas* para el análisis, gestión y evaluación de los proyectos territoriales. Los actores territoriales pueden dotarse de una fuente de conocimiento sobre las dinámicas territoriales que permita una mejor adaptación de sus estrategias a las necesidades territoriales, aumentar el impacto de sus acciones y la eficiencia en la asignación de recursos.
- *El impacto de los proyectos de desarrollo* viene determinado por la participación ciudadana, el enfoque global de las situaciones, la asociación de los actores y un equilibrio adecuado entre las consideraciones de carácter económico, social y medioambiental.

4. LA ALTERNATIVA DE LA INTELIGENCIA TERRITORIAL

Ya en la Estrategia Territorial Europea (1999) se recomienda la mejora del soporte técnico y científico necesario para desarrollar y profundizar el conocimiento territorial, tanto a escala europea, como regional. Desde entonces y hasta el Informe Barca, la literatura europea ha dedicado una profunda y extensa atención a la necesidad de conocer y medir el impacto territorial de las políticas públicas para evitar efectos contradictorios.

En esta línea, el *Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social* (2009) reconociendo que la cohesión territorial es el concepto horizontal sobre el que se sustentan todas las políticas a cualquier nivel administrativo, insiste en la urgencia de mejorar la comprensión territorial mediante herramientas y sistemas de indicadores pertinentes.

Por su parte, el *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre Gobernanza Multinivel* (2009) recomienda la sistematización del análisis del impacto territorial, gracias a la implicación, desde la fase inicial de la decisión política, de los distintos agentes interesados, para medir y valorar las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de las propuestas legislativas y no legislativas comunitarias relativas a los territorios.

Sin ánimo de hacer una revisión exhaustiva, tomamos estas referencias como ejemplo de la prioridad que la UE está otorgando a la necesidad de incorporar herramientas científicas y procesos participativos en la planificación y gestión de las políticas públicas, así como la urgencia con la que se insta a la elaboración de sistemas de datos e indicadores territoriales.

Por lo tanto, todo apunta a que, para seguir jugando en la arena de las políticas públicas, los operadores deberán garantizar la participación de la población, la pertinencia de las prioridades y de las intervenciones que planteen, su enfoque a resultados, el cumplimiento de los compromisos contractuales, la oportunidad de corregir disfunciones y la capacidad para medir el impacto.

Para desenvolverse con seguridad en esa fuerte condicionalidad, los operadores tendrán que recurrir al uso de metodologías avanzadas que proporcionen:

- *Herramientas* y sistemas de información para conocer la estructura y dinámica de los territorios.
- *Procesos* normalizados para el diseño, gestión y evaluación de intervenciones.
- *Protocolos* de coordinación, colaboración y partenariado.

Un sistema de planificación prospectiva basado en el desarrollo de la Inteligencia Territorial, tal y como se define en la Red Europea de Inteligencia Territorial (Girardot, 2009) reúne, a priori, estos requisitos técnicos y conceptuales. Desde un punto de vista instrumental, estos sistemas, contruidos según los principios de investigación-acción participativa, se apoyan en herramientas de diagnóstico, planificación y evaluación que aplican funcionalidades de las TIC. Desde un punto de vista funcional, giran en torno a Observatorios Territoriales, que garantizan la eficacia de los procesos de partenariado y participación a través del uso de las herramientas del sistema.

El aspecto instrumental de un sistema de planificación prospectiva es relativamente fácil de asumir, en tanto que existen herramientas informáticas de bajo coste, expresamente adaptadas a las necesidades de los actores territoriales. Sin embargo, la utilidad de estas herramientas depende de la existencia de sistemas de datos aplicables a la intervención socioeconómica y que, además, permitan realizar comparativas entre territorios.

Actualmente, no disponemos de suficientes sistemas de datos a partir de los cuales extraer indicadores pertinentes, por lo que podemos decir que hemos construido buenos coches, pero no hemos conseguido el combustible necesario para ponerlos en marcha.

Así mismo, el aspecto funcional de un sistema de planificación prospectiva es, sin duda, el que más dificultades prácticas presentará, ya que obliga a los operadores a asumir procesos y modos de funcionamiento basados en la colaboración y en la información compartida, lo que implica que tendrán que cambiar su propia percepción sobre el papel que deben jugar en el territorio.

En definitiva, aunque la Sociedad de la Información nos proporciona la tecnología necesaria, aún no somos capaces de obtener un conocimiento sistemático del territorio para aplicarlo a la gestión de las políticas públicas.

A) INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN: COCHES SIN COMBUSTIBLE.

La utilidad básica de estos instrumentos es registrar la *estructura y dinámica territorial* de las dimensiones objeto de estudio para realizar una *planificación prospectiva* de las intervenciones y de sus correspondientes procesos de *evaluación participativa*.

Estos instrumentos se basan, por un lado, en herramientas informáticas de análisis estadístico y gestión de la información y, por otro, en sistemas de indicadores capaces de reflejar la estructura y dinámica de los territorios, ofreciendo información real y consensuada para el diseño y seguimiento de intervenciones.

Volvemos a insistir en que las herramientas informáticas son fácilmente accesibles. El método Catalyse de la Red Europea de Inteligencia Territorial (Massetot, 2008), ofrece un grupo de herramientas basadas en software de fácil uso, diseñadas y adaptadas por grupos de investigación en Ciencias Sociales. Se trata de herramientas de diagnóstico, evaluación y observación útiles para preparar proyectos de desarrollo relevantes, para gestionar estos proyectos con eficiencia, evaluarlos y estimar su impacto:

- Software Pragma, que permite hacer exámenes cuantitativos de encuestas.
- Los software Anaconda y Nuage, que permiten hacer un análisis cuantitativo de los datos, combinan el análisis factorial de correspondencias y la clasificación jerárquica ascendente.
- El sistema de información territorial Sitra, que integra todas las informaciones territoriales.

La cuestión ahora es si somos capaces o no de construir sistemas de datos fiables, especialmente teniendo en cuenta que la complejidad de las dimensiones objeto de análisis hace que la tarea parezca inabordable.

En modo local, es decir, sin tener en cuenta la necesidad establecer comparaciones y equivalencias para distintos territorios, las dimensiones objeto de análisis son múltiples y se interrelacionan generando nuevas facetas, lo que hace impensable intentar reflejarlas a partir de un único sistema de indicadores.

Para vislumbrar la complejidad de la tarea, pensemos en intentar una primera aproximación esquemática a la estructura y dinámica básica de un territorio. En este caso, tendríamos que contemplar, como mínimo, cuatro dimensiones elementales: tejido productivo, capital humano, recursos –naturales, infraestructuras e institucionales– y la faceta resultante de la interrelación de estas tres dimensiones.

A cada una de estas cuatro dimensiones tendríamos que asignar un sistema de datos a partir de los cuales extraer indicadores pertinentes. El análisis de la información conseguida nos proporcionaría un primer instrumento de diagnóstico, planificación y evaluación sumamente útil, pero que aún no nos permitiría establecer relaciones causa-efecto seguras y tampoco sería aplicable para intervenciones específicas.

Pensemos por ejemplo, en medidas públicas relacionadas con el fomento de la cultura emprendedora o con la mejora de la empleabilidad de la población. En estos casos, sería necesario extraer facetas secundarias a partir de las cuatro dimensiones iniciales y ampliar los sistemas de datos para deducir nuevos indicadores, es decir, habría que determinar qué información acerca del capital humano, del tejido productivo y de los recursos de un territorio nos permiten caracterizar su capacidad emprendedora y valorar el impacto sobre la misma de las intervenciones públicas.

Cuanto más específica sea la faceta objeto de diagnóstico, intervención y evaluación, más compleja y cualitativa será la información requerida y menos fuentes secundarias oficiales estarán disponibles.

El vacío de información es prácticamente total si se pretende actuar sobre factores intangibles del desarrollo, como puede ser el capital social, o el capital territorial, entendido éste como el potencial específico de una región, que viene determinado por factores socioculturales, geoambientales, económicos, institucionales e intangibles.

Por lo tanto, la construcción de sistema de datos aplicables a la creación de políticas públicas alcanza tal envergadura que debería convertirse en una línea de trabajo y colaboración preferente para administraciones, grupos de investigación y actores territoriales.

B) MÁS Y MEJORES INDICADORES TERRITORIALES.

La disponibilidad de información se ha convertido, de este modo, en un elemento nuclear del proceso de toma de decisiones y, como hemos visto, los sistemas de indicadores territoriales son indispensables para este propósito.

Desde este punto de vista, los indicadores se convierten en una herramienta para diseñar y evaluar políticas, estrategias, planes y proyectos, así como para decidir asignaciones de fondos, por lo que su construcción deja de ser una cuestión exclusivamente científica, para convertirse en abiertamente política.

En toda la Unión Europea se está llevando a cabo desde los años 90 una intensa actividad relacionada con la construcción de indicadores y sistemas de datos que, permitan la caracterización y clasificación de las regiones bajo criterios comparables.

Como primera experiencia de este tipo, hay que destacar el Proyecto Urban Audit, impulsado a mediados de los años 90 por la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Política Regional. En su origen, Urban Audit tenía el cometido de recopilar, estimar y publicar datos estadísticos que permitiesen conocer y medir la calidad de vida en las ciudades europeas y su trayectoria puede servir de modelo a los operadores de políticas públicas para procedimentar un proceso colaborativo de construcción de indicadores.

La Fase I, conocida como Proyecto Piloto UA I se inició en 1998 y finalizó en el año 2000. En aquel momento, una empresa contratada por Eurostat recopiló 500 datos estadísticos sobre los años de referencia 1981, 1991 y 1996, para 58 grandes ciudades de la Unión de los 15, 27 áreas metropolitanas y 2.500 distritos. Estos datos estadísticos se relacionaban con una serie de variables sobre aspectos socioeconómicos, participación en vida social, educación y formación, medioambiente, cultura y ocio. A partir de estos datos se diseñaron los 100 indicadores.

La segunda fase, Proyecto Piloto UAII, se desarrolló entre 2001 y 2005 con el objetivo de disponer de más información aplicable a políticas urbanas específicas. En esta ocasión se recogió información sobre 321 variables para 258 ciudades europeas. Las nuevas variables permitían medir percepciones sobre vivienda, seguridad ciudadana, mercado de trabajo, disparidades de renta, pobreza y otros. Para obtener los indicadores se recurrió a la recopilación directa de datos disponibles, realización de encuestas y diversas estimaciones mediante modelos econométricos y procedimientos estadísticos.

Con el tercer proyecto piloto, desarrollado durante 2006 y 2007, se amplían a 338 las variables objeto de estudio, tomando como periodo de referencia el año 2004. También se amplía el número de ciudades hasta 542, 60 de las cuales son españolas y se intensifica el trabajo de aplicación del conocimiento obtenido.

Actualmente, la Auditoría Urbana Europea continúa gracias a la actuación conjunta de los 27 institutos nacionales de estadística, coordinados por Eurostat, lo que permite plantear una actualización periódica de la información y la ampliación progresiva de los indicadores.

En el afán de Europa por dotarse de sistema de datos para mejorar la eficiencia e impacto de sus política, debemos destacar también el programa ESPON, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los Estados miembros de la UE y los Estados asociados Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

El Programa ESPON 2013 (Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea) fue adoptado por la Comisión Europea en 2007 con el fin de apoyar el desarrollo de políticas relacionadas con el objetivo de cohesión territorial y desarrollo armonioso del territorio europeo.

En el análisis DAFO del programa ESPON 2006, realizado en el curso de la creación del programa ESPON 2013, se indicaba claramente la necesidad de una mayor acción en investigación para el desarrollo de la política europea, evitando el sesgo temático provocado por otros programas a favor del estudio en conocimientos socio-económicos.

Para ello, ESPON debe proporcionar información comparable, pruebas, análisis e hipótesis sobre las condiciones marco para el desarrollo de regiones y territorios más amplios. Mediante un programa de investigación de cinco años (2007-2013) se compilará y compararán datos sobre las tendencias del desarrollo en toda Europa.

Entre sus áreas de interés se encuentran el impacto territorial de las políticas para sectores tales como la agricultura, transporte y la I+D. También evalúa el impacto de los Fondos Estructurales de la Unión Europea en las áreas urbanas, además de centrar parte de la atención en el diseño de posibles escenarios sobre nuevos patrones de desarrollo tras el acceso de los países de Europa Central y del Este.

ESPON tiene un rol central en el desarrollo de la Perspectiva Territorial Europea del Desarrollo y está creando puntos de encuentro entre la investigación y la política europea.

En definitiva, el programa ESPON debe proporcionar a la Comisión y los Estados Miembros:

- Una diagnosis de las principales tendencias territoriales dentro de la UE así como las dificultades y las potencialidades dentro del territorio europeo.
- Una imagen cartográfica de la diversidad territorial y de su respectiva intensidad.
- Un número de indicadores territoriales y de tipologías que faciliten un ajuste de las prioridades europeas para un territorio europeo equilibrado y policéntrico.
- Herramientas integradas e instrumentos apropiados (bases de datos, indicadores, metodologías para el análisis territorial del impacto y análisis territoriales sistemáticos) para mejorar la coordinación territorial de las políticas del sector.

La prioridad 3 del Programa ESPON, Plataforma Científica, es un elemento clave en la base de conocimiento que está creando la Red de Observatorios. Con esta prioridad se pretende contribuir a la construcción de conjuntos de datos europeos, indicadores y herramientas que constituyan la base para una comunidad científica

El día 3 de mayo se lanzó la convocatoria 2010 de proyectos ESPON. Esta convocatoria cuenta con un total de 5.900.000 euros, distribuidos para dos Proyectos de Investigación Aplicada, ocho más de Análisis Orientados, así como Actividades Transnacionales para la red de Puntos Focales de ESPON.

Esta intensa actividad en materia de construcción de indicadores y herramientas de diagnóstico debería permitir la creación de un repositorio a disposición de investigadores y actores territoriales para profundizar en la adaptación local y, especialmente, en la aplicación de estos indicadores e instrumentos en el diseño y gestión de estrategias de intervención local.

Los instrumentos construidos sobre la base de este conocimiento podrán usarse para:

- Establecer prioridades de intervención.
- Prever con la menor incertidumbre posible los resultados de las intervenciones.
- Cuantificar los recursos necesarios para la gestión de las intervenciones.
- Establecer las líneas de colaboración y partenariado necesarias.
- Monitorizar el desarrollo de las intervenciones, controlando los resultados y las desviaciones que se produzcan en el proceso.
- Actualizar en tiempo real el diagnóstico del territorio, mediante la incorporación periódica de las alteraciones producidas en los valores de los indicadores objeto de intervención.
- Medir el impacto de las intervenciones.

c) OBSERVATORIOS TERRITORIALES: COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN Y PARTENARIADO.

Lamentablemente, el intenso movimiento que se aprecia para dotar a la Unión Europea de sistemas de datos aplicables a la creación de políticas públicas no encuentra reflejo en lo que debería ser un trabajo paralelo para hacer operativas las nuevas condiciones de gobernanza.

En la literatura sobre el futuro de las políticas públicas europeas sí encontramos continuamente llamamientos y reivindicaciones en torno a la gobernanza multinivel, el papel del territorio, la participación de los distintos niveles de descentralización y la figura clave del territorio y de las poblaciones beneficiarias.

Sin embargo, con la afortunada excepción de la Red Europea de Inteligencia Territorial, es difícil encontrar iniciativas concretas para materializar estos principios en protocolos y procesos de funcionamiento en el marco de la ingeniería territorial.

Y esto sucede aún cuando los aspectos funcionales de la gobernanza son los que determinan en gran medida la aplicabilidad del conocimiento adquirido, la pertinencia de las intervenciones que se diseñen y su impacto, así como la validez de las evaluaciones correspondientes.

Por ello, en los sistemas de planificación prospectiva basados en el desarrollo de la Inteligencia Territorial la obtención de la información sobre el territorio y la utilización de los instrumentos de diagnóstico se vinculan directamente a la figura de los Observatorios Territoriales, espacios de colaboración en los que se toma decisiones en torno a:

- establecimiento de prioridades, determinando los indicadores sobre los que se pretende intervenir y previsión del resultado esperado.
- estrategias de intervención basada en los servicios y recursos disponibles en el territorio y puestos a disposición por los miembros del partenariado.
- mecanismos y calendario de seguimiento y evaluación de la intervención.
- agentes participantes en la estrategia y en el proceso de evaluación.
- incorporación de la información resultante del proceso de evaluación al diagnóstico inicial para la actualización de éste y para los subsiguientes procesos de diseño-intervención-evaluación.

Por lo tanto, las funciones operativas de un Observatorio serían:

- coordinación de los trabajos de investigación y prospectiva utilizando los instrumentos de diagnóstico del sistema.
- diseño y evaluación participativa de las estrategias de intervención.
- comunicación de la información entre la población beneficiaria de las intervenciones.

Es en los Observatorios donde se materializan las ventajas virtuales de la nueva gobernanza multinivel y donde se hacen operativos los métodos científicos, la cooperación entre agentes y la participación activa de las poblaciones beneficiarias.

Los Observatorios Territoriales se diseñan, por lo tanto, como instrumento operativo de la nueva Ingeniería Territorial, basada en los principios de gobernanza y eficiencia.

De alguna manera, en estos Observatorios debe producirse una suerte de alianza entre la sociedad civil y la administración para dar forma a ese nuevo con-

cepto de “lo público” que está cuajando en Europa, como sustituto del antiguo concepto de Estado protector. Y en este punto es donde, previsiblemente, aparecerán los mayores obstáculos.

Para que los Observatorios cumplan con eficacia su papel, deben estar integrados y contar con la participación de actores territoriales, agentes socioeconómicos y actores estratégicos locales.

Los actores estratégicos locales pueden definirse como aquellos miembros de la comunidad que ejercen en su entorno profesional o social un liderazgo informal reconocido. Su aportación al funcionamiento del Observatorio es clave, como eslabón de contacto inmediato de los actores territoriales con la población y como informantes clave a la hora de contrastar el diagnóstico y establecer prioridades de intervención.

La aplicabilidad de las prácticas de Investigación-Acción participativa que deben llevarse a cabo en los Observatorios Territoriales se puede ver dificultada no solo por las competencias más o menos limitadas de los participantes en cuanto a métodos y herramientas, sino también por inercias de funcionamiento y percepciones generadas en el periodo anterior. Entre los “riesgos funcionales” que amenazan los beneficios que los Observatorios Territoriales pueden aportar a la ingeniería de intervención territorial destaca la percepción que tienen de sí mismos y de su contribución al desarrollo territorial los distintos agentes implicados.

Son necesarias nuevas actitudes y perspectivas de posicionamiento, tanto para los operadores tradicionales como para los nuevos agentes territoriales.

El liderazgo no se puede basar en un vano intento de controlar individualmente la información. En la Sociedad del Conocimiento, la información está universalmente distribuida: nadie dispone de todo el conocimiento necesario y todos disponen de alguno (Lévy, 1994). Los mejores resultados de la ingeniería territorial se apoyan en la inteligencia colectiva, construida a partir del saber de todos los individuos que actúan en el territorio. Por otra parte, la velocidad a la que se generan y modifican los conocimientos hace imprescindible la colaboración entre agentes para apropiarse de información pertinente (Miedes, 2008).

El liderazgo tampoco consiste en rentabilizar las intervenciones públicas de cara al posicionamiento individual de los agentes. La limitación de tiempo y recursos frente a la diversidad y urgencia de las necesidades nos conduce necesariamente al partenariado y a los procesos colaborativos.

En definitiva, ningún operador dispone individualmente de los recursos, el tiempo y el conocimiento necesarios para hacer frente a los desafíos del desarrollo territorial. Por lo tanto, el concepto de liderazgo debe basarse en una visión más amplia y generosa, adecuada al nuevo sistema de gobernanza multinivel en el que tendremos que desenvolvernos.

El nuevo liderazgo debería fundamentarse en la capacidad de los operadores para evitar la fragmentación de las acciones, el solapamiento de intervenciones, la ineficiencia en la asignación de recursos, la pérdida de información y la consecuente disminución de su capacidad de impacto sobre el territorio.

Así mismo, los Observatorios Territoriales deberían estar avalados y respaldados por las instancias políticas y administrativas correspondientes.

Finalmente, será necesario que la sociedad civil culmine con éxito y rapidez un proceso de aprendizaje para que su grado de implicación en los procesos participativos esté a la altura del papel que debe jugar en el desarrollo territorial.

5. CONCLUSIÓN.

Los tiempos difíciles son los mejores para recurrir a los tópicos del optimismo e intentar hacerlos realidad. El optimismo se apoya, en última instancia, en la posibilidad de que la Europa afectada por la crisis no se cuestione el papel activo de sus instituciones y de los gobiernos nacionales y regionales en la definición e impulso de un modelo de desarrollo socioeconómico basado en los valores de la competitividad económica, la justicia social y la cohesión territorial.

Confiemos, por tanto, en que la necesidad agudizará el ingenio y en que no habrá mal que por bien no venga y en que, en definitiva, estos tiempos difíciles nos dejarán como herencia la capacidad de administrar y gestionar de forma más eficiente.

Para ello, es necesario asumir que ha llegado la hora, inaplazable, de cerrar el proceso de racionalización de la gestión de las políticas públicas, incorporando las bases y los procesos científicos diseñados y testados durante los últimos años.

Si las políticas públicas de apoyo al desarrollo y a la cohesión deben continuar tras una profunda re-conceptualización, los modelos de intervención y gestión basados en el desarrollo de la Inteligencia Territorial ofrecen la posibilidad de instrumentar los nuevos valores conjugando eficiencia, gobernanza, cohesión y sostenibilidad.

En este sentido, la Inteligencia Territorial aparece como una oportunidad para aquellos actores territoriales que quieran anticiparse e incorporar procesos adaptados a un nuevo modelo de desarrollo.

6. BIBLIOGRAFÍA

BARCA, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Informe independiente preparado a demanda de Danuta Hübner, Comisionado de Política Regional, <URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf>

- COMISIÓN EUROPEA (1998): “Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Perspectiva europea de ordenación territorial (PEOT) - primer proyecto oficial” [Diario Oficial C407 de 28.12.1998].
- COMISIÓN EUROPEA (1998): “Resolución del Parlamento Europeo relativo a la ordenación del territorio y a la Perspectiva europea de ordenación territorial” [Diario Oficial C226 de 20.07.1998].
- COMISIÓN EUROPEA (1999): “Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Perspectiva europea de ordenación del territorio” [Diario Oficial C93 de 06.04.1999].
- COMISIÓN EUROPEA (2008): “Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” Bruselas, 6.10.2008 COM(2008) 616 final <URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_es.pdf >
- COMISIÓN EUROPEA (2009): “Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social”, Bruselas, 25.6.2009 COM(2009) 295 final, <URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_es.pdf>
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2009): “Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel” (2009/C 211/01) <URL: <http://www.cor.europa.eu> >
- GIRARDOT J.-J. (Ed.), 2009. *Acts of the Annual International Conference BESANÇON 2008*, deliverable 16 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union, 653 pages <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable16>>
- GIRARDOT J.-J., MIEDES-UGARTE B. (Eds.), 2008. *International Conference of Territorial Intelligence, Huelva 2007. Papers on territorial intelligence and governance, participative action-research and territorial development* (deliverable 14 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Observatorio Local de Empleo, Huelva, 2008, 699 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable14>>
- GIRARDOT J.-J., PASCARU M., ILEANA I. (Eds.), 2007. *International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia 2006. Vol.1, Papers on region, identity and sustainable development* (deliverable 12 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Aeternitas, Alba Iulia, 2007, 280 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable12a>>

- GIRARDOT J.-J., PASCARU M., ILEANA I. (Eds.), 2007. *International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia 2006. Vol.2*, Proceedings of caENTI – Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence (deliverable 12 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Aeternitas, Alba Iulia, 2007, 113 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable12b>>
- GIRARDOT, J. J. (2005): *Intelligence territoriale et participation*. <URL: <http://labiso.be/ecollogue/forums/read.php?3,197,197>>
- LÉVY, P. (1994): “Inteligencia Colectiva, Humanidad emergente en el mundo del ciberespacio”, <URL: <http://espora.org/biblioweb/cultura/inteligencia1.html>>
- LÓPEZ GARCÍA, A. M. et al. (2009): “Auditoría Urbana: Indicadores y Tipología de las Ciudades Europeas”. *Aspectos territoriales del desarrollo: presente y futuro*. Mayo-Junio 2009. N.º 848 ICE
- MASSELOT, C. (2008): “Territorial Intelligence Communicational and Community System (TICCS)”. *Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali*, n.º1-2, 90-104.
- MIEDES B. (2009): “Territorial intelligence and the three components of territorial governance”. En *International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence*, MSHE, Besançon, 2009. <URL:<http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/Miedes> >
- MIEDES, B. (2008): “Territorial Intelligence: Towards a New Alliance between Sciences and Society in favour of Sustainable Development”. *Res-Ricerca e Sviluppo per le politiche sociali*, n.º1-2, 105-118.
- PONS Izquierdo, J.J. et al. (2007): “Seguimiento de los Indicadores de la Estrategia Territorial de Navarra”. Observatorio Territorial de Navarra. Universidad de Navarra, departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. <URL: http://www.nasursa.es/es/ObservatorioTerritorialNavarra/SeguimientodelosindicadoresdelaETN_UNAV.pdf >